Deutscher Bundestag **Drucksache 19/837**

19. Wahlperiode 21.02.2018

Antrag

der Abgeordneten Oliver Krischer, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, Lisa Badum, Annalena Baerbock, Canan Bayram, Harald Ebner, Matthias Gastel, Kai Gehring, Stefan Gelbhaar, Erhard Grundl, Britta Haßelmann, Dr. Bettina Hoffmann, Kirsten Kappert-Gonther, Katja Keul, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Renate Künast, Monika Lazar, Steffi Lemke, Irene Mihalic, Dr. Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Filiz Polat, Tabea Rößner, Manuela Rottmann, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden, Daniela Wagner, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Umgang der Bayrischen Staatsregierung mit dem Bundesrecht im Bereich Luftreinhaltung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bayerische Staatsregierung ignoriert hartnäckig Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese Entscheidungen haben sie zum Erlass wirksamer Luftreinhaltepläne verpflichtet. Noch nicht einmal durch das - gegenüber dem Staat – extrem außergewöhnliche Mittel der Androhung und Verhängung von Zwangsgeldern war die Staatsregierung bisher zu einem rechtmäßigen Verhalten zu bewegen. Mit diesem Verhalten gefährdet die Bayerische Staatsregierung zugleich das durch die Bundesverfassung (Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz) geschützte Grundrecht auf Leben und die Gesundheit zahlreicher Menschen.

Dieses Handeln der Bayerischen Staatsregierung stellt im Übrigen einen schmerzlichen Bruch des Rechtsstaatsprinzips des Grundgesetzes (Artikel 20 Absatz 3) dar. Wenn eine Regierung ihre Bindung an – gerichtlich festgestelltes – „Gesetz und Recht" nicht mehr ernst nimmt, droht insgesamt eine Erosion nicht nur des Rechtes, sondern auch des Rechtsbewusstseins.

II. Der Deutsche Bundestag missbilligt das dargestellte (siehe I.) Verhalten der Bayerischen Staatsregierung.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung zu Folgendem auf:

1. Die Bundesregierung möge „ihre Aufsicht zum Schutz der Grundrechte intensiv ausüben, dass die Länder" (hier: Bayern) „die Bundesgesetze" (Bundesimmissionsschutzgesetz) „dem geltenden Recht gemäß

ausführen“ (Artikel 84 Abs. 3 Satz 1 GG). Sollte die Bayerische Staatsregierung nach Beobachtung der Bundesregierung ihr Fehlverhalten auch in Zukunft hartnäckig fortsetzen, so könnte sie sogar außergewöhnlichste Maßnahmen (Artikel 84 Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 GG) zu erwägen haben.

2. Die Bundesregierung möge dem Deutschen Bundestag zeitnah Vorschläge zur Reform der Verwaltungsgerichtsordnung unterbreiten, die das System zur Durchsetzung von Urteilen der Verwaltungsgerichte gegen den Staat so ausgestaltet, dass die Gerichte eine Beachtung ihrer Urteile kurzfristig und wirksam erzwingen können.

Berlin, den 20. Februar 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

In zahlreichen deutschen Städten liegt die Luftbelastung, insbesondere durch Stickstoffdioxid (NO_2), deutlich über den EU-rechtlich vorgegebenen Grenzwerten. Betroffen sind Kommunen im ganzen Land. Ursache dafür sind vor allem die Schadstoffemissionen des motorisierten Straßenverkehrs. Dieselfahrzeugen kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Ihre Emissionen liegen auch aufgrund von Manipulationen bei der Abgasreinigung deutlich höher als dies ursprünglich zu erwarten war.

Gegenwärtig gibt es in zahlreichen Regionen der Bundesrepublik rechtlichen Streit um den Erlass von wirksamen, das Recht der Menschen auf Leben und Gesundheit schützenden, Luftreinhalteplänen. Nicht alle Rechtsfragen sind dabei schon endgültig geklärt. Gestritten wird insbesondere beim Bundesverwaltungsgericht (7 C 26.16 und 7 C 3017) noch über die Frage, ob das untergesetzliche Bundesrecht (StVO) alle zum Schutz der Menschen vor Gesundheitsschäden notwendigen Maßnahmen zulässt.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat aber in vielen Fällen bereits *rechtskräftig* ausgesprochen, dass in den Luftreinhalteplänen mehr zum Gesundheitsschutz und zur Wahrung des Europarechts getan werden muss. Insbesondere die Bayerische Gerichtsbarkeit hat dabei in dankenswerter Klarheit und mit juristischer Präzision festgestellt, dass bereits jetzt die Luftreinhaltepläne so angelegt werden müssen, dass alle notwendigen Maßnahmen in die Luftreinhaltepläne aufgenommen werden können, sobald rechtliche Zweifelsfragen (bspw. die o.g. Frage nach der StVO) geklärt sind (BayVGH, B. v. 27.2.2017, 22 C 16.1427, insbesondere R. 182 ff. – Juris).

Diese Rechtsprechung missachtet die Bayerische Staatsregierung hartnäckig:
Bereits mit Urteil vom 9. Oktober 2012 hatte das VG München (M 1 K 12.1046) ausgesprochen, dass der Luftreinhalteplan für München geändert werden muss, weil er den Anforderungen des Europarechts und des Gesundheitsschutzes nicht genügte. Angesichts der klaren Rechtswidrigkeit ihres Handelns nahm die Staatsregierung ihre Rechtsmittel gegen dieses Urteil zurück. Es wurde rechtskräftig. Ausreichende Maßnahmen, um dem Urteil Genüge zu tun, traf die Staatsregierung jedoch nicht. Das Verwaltungsgericht musste daher zunächst Zwangsgelder androhen und mittlerweile sogar Zwangsgelder verhängen, um die Staatsregierung zu einem rechtmäßigen Verhalten zu bewegen. Diese Maßnahmen wurden bisher im Wesentlichen von der zweiten Instanz bestätigt (siehe BayVGH, B. v. 27.2.2017, 22 C 16.1427 – Juris) und sind damit nicht mehr angreifbar (§ 152 VwGO). In der Folge verhängte Zwangsgelder griff die Staatsregierung, vermutlich wegen richtiger Einschätzung der Erfolgschancen, noch nicht einmal mehr mit der Beschwerde an (so das im Verfahren M 19 X 17.3931 am 26.10. 2017 verhängte Zwangsgeld). Dennoch folgte die Staatsregierung der klaren Linie der Verwaltungsgerichtsbarkeit

nicht, so dass das VG München am 29.1.2018 weitere Zwangsgelder verhängen musste (M 19 X 17.5464, M 19 X 18.130). Ihrer Verzweiflung über die rechtsstaatlich bedenkliche Praxis der Staatsregierung, die Entscheidungen der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ignorieren und nur ungenügende Planungen zur Luftreinhaltung vorzulegen, machte eine Richterin des Verwaltungsgericht dabei berechtigterweise mit klaren Worten Luft. Dies war jedoch für die Staatsregierung kein Anlass zur Umkehr; die Staatsregierung erwiderte vielmehr mit nicht nachvollziehbarer Kritik am Verwaltungsgericht (siehe SZ.de vom 29.1.2018 und 30.1.2018 http://www.sueddeutsche.de/muenchen/umwelt-bayern-tut-nicht-genug-fuer-saubere-luft-in-muenchen-und-muss-zahlen-1.3845329). Anstatt genügende Planungen zur Luftreinhaltung vorzulegen, will die Bayerische Staatsregierung gegen das Zwangsgeld vorgehen.
Das Verhalten der Bayerischen Staatsregierung muss vom Deutschen Bundestag missbilligt werden, weil es mit zwei wesentlichen Grundentscheidungen der Bundesverfassung in Konflikt steht.

Erstens wird durch die nicht ausreichenden Luftreinhaltepläne die Gesundheit der Menschen in den betroffenen Regionen massiv gefährdet. Zur verfassungsrechtlichen Einordnung dieser Situation hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in dem bereits oben zitierten Beschluss (22 C 16.1427) das Problem unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht richtig wie folgt umrissen:
„Dabei ist auch der verfassungsrechtliche Hintergrund zu beachten, von dem dieses Urteil ausgeht: Denn aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) folgt die Pflicht der staatlichen Organe, sich schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen (BVerfG, U.v. 25.2.1975 – 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 – BVerfGE 39, 1/41; U.v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – BVerfGE 46, 160/164; B.v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 – BVerfGE 53, 30/57; B.v. 14.1.1981 – 1 BvR 612/72 – BVerfGE 56, 54/73; U.v. 15.2.2006 – 1 BvR 357/05 – BVerfGE 115, 118/152 sowie jüngst BVerfG, B.v. 26.7.2016 – BvL 8/15 – NJW 2017, 53 Rn. 69). Dass dieses Grundrecht durch die nunmehr bereits seit mehr als sieben Jahre andauernde unzulässig hohe NO_2-Belastung zahlreicher Straßen(abschnitte) in gravierender Weise beeinträchtigt wird, hat der Kläger im Vollstreckungsverfahren überzeugend aufgezeigt.“

Zweitens steht die bayerische Praxis nicht nur in Widerspruch zum Recht auf Leben und Gesundheit, sondern auch zum Rechtsstaatsprinzip. Für die Grundordnung unserer Verfassung ist „die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte bestimmend“ (BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, juris). Ein „Unterlaufen“ dieser gesetzlichen Bindungen ist ebenso untersagt wie eine planmäßige Minderung bindender Gesetzesaufträge im Vollzug oder eine Änderung der rechtlich vorgegebenen Zielrichtung (vgl. Maunz/Dürig, GG, Art. 20, VI, R. 145; BVerfGE 56, 216, 241). Mit diesen Vorgaben kollidiert das Verhalten der Bayerischen Staatsregierung ersichtlich.

Die vorstehend dargestellten schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Missstände bedürfen der gesteigerten Aufmerksamkeit der Bundesregierung. Denn diese ist nach Art. 84 Abs. 3 Satz 1 GG ohnehin dazu verpflichtet, den wirksamen Vollzug der Bundesgesetze im Sinne eines permanenten „*monitoring*“ zu beobachten (Kirchhof in Maunz/Dürig, Art. 84, R. 206). Diese Pflicht wird sie angesichts der Relevanz der Praxis der Staatsregierung für die genannten Grundprinzipien der Verfassung mit besonderer Gründlichkeit auszuüben haben. Die Schwere der Beeinträchtigung könnte dabei sogar - sollte sie in Zukunft länger andauern - dafür sprechen, die außergewöhnlichsten Mittel der Bundesaufsicht, etwa eine Entsendung von Bundesbeauftragten zu den obersten Landesbehörden zu erwägen (siehe insbesondere Art. 84 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 GG).

Darüber hinaus wird die Bundesregierung zu prüfen haben, ob eine Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung nötig ist. Eine Erwartung des historischen Gesetzgebers dürfte durch das Verhalten der Staatsregierung enttäuscht worden sein. Der Gesetzgeber durfte damals angesichts der dargestellten Bindung der Verwaltung durch das Rechtsstaatsprinzip davon ausgehen, dass der Staat Urteile ohne weiteres beachtet. Dies dürfte ein Grund dafür sein, dass eine Durchsetzung von Urteilen gegen den Staat in den §§ 170 ff. VwGO nur kurz geregelt und mit

einem sehr schwachen Sanktionssystem versehen wurde. In Konstellationen wie der vorliegenden stehen dem Gericht dabei nach einhelliger Rechtsprechung zunächst nach § 172 VwGO nur – nach Androhung desselben – die Verhängung eines niedrigen (maximal 10.000 Euro) Zwangsgelds zur Verfügung, um seine Urteile durchzusetzen (so die einhellige Meinung der Verwaltungsgerichtsbarkeit). Erst auf der Grundlage eines Kammerbeschlusses des Bundesverfassungsgerichtes (9.8.1999, 1 BvR 2245/98) hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass überhaupt schärfere Maßnahmen als die vorgenannten angewandt werden können. Aus dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes folgt demnach, dass äußerst notfalls auf die in der Zivilprozessordnung vorgesehenen wirksameren Zwangsmaßnahmen zugegriffen werden kann (§ 167 VwGO i.V.m. der ZPO; siehe etwa § 890 ZPO zur Erzwingungshaft). Dies setzt freilich voraus, dass zunächst Androhung und Zwangsgeld erfolglos geblieben sind.
In Hinblick auf Fallgruppen wie die vorliegende ist aus Sicht der antragstellenden Fraktion zu überprüfen, ob das dargestellte Sanktionssystem zu verschärfen ist. Denn die Sanktion (Zwangsgeld) der ersten Stufe ist nicht nur der Höhe nach äußerst sanft. Sie hat gegenüber dem Staat auch regelmäßig keine echte Wirkung, weil das verhängte Zwangsgeld letztlich aus der Staatskasse gezahlt wird, um sodann wieder in die Staatskasse zurückfließen. Auch das verhängte Zwangsgeld hat daher letztlich nicht mehr als die ermahnende Funktion, die schon die vorangegangene Androhung desselben gehabt haben sollte. Deshalb wird zu prüfen sein, ob nicht die VwGO dahingehend geändert werden sollte, dass nach einer Androhung direkt zu wirklich spürbaren, und somit effektiven Zwangsmaßnahmen übergangen werden kann. Dies wird jedenfalls in Konstellationen wie der vorliegenden geboten sein, in denen jede zeitliche Verzögerung zu weiteren Gesundheitsschäden in der Bevölkerung führen kann.